



**Maatschappelijke verantwoording en
beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een
onderzoek naar de praktijk van de Governancecode
Woningcorporaties**

**Taco Brandsen
Jan-Kees Helderman
Marlies Honingh**

10 september 2010

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	3
2. BETEKENIS, DOELEN EN FUNCTIES VAN MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDING.....	5
3. MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDING IN DE GOVERNANCECODE.....	9
4. DE PRAKTIJK VAN MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDING.....	14
5. DE GOVERNANCECODE: AANBEVELINGEN.....	18
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	24
AUTEURS	27

1. Inleiding

In mei 2010 verzocht de Monitoringcommissie Governancecode Woningcorporaties ons om een onderzoek te verrichten naar maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden, in relatie tot de governancecode voor woningcorporaties. In deze rapportage doen wij verslag van dit onderzoek.

Het thema van maatschappelijke verantwoording (of 'horizontale verantwoording', 'beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden', 'horizontale dialoog') staat reeds ruim een decennium op de bestuurlijke agenda van de woningcorporaties. Het is ook nadrukkelijk uitgewerkt in de governancecode voor woningcorporaties: hoe vaak, met wie en op welke wijze dat dient te gebeuren.

Niettemin zijn er signalen, dat er in de praktijk onder corporaties onvoldoende duidelijkheid bestaat over de doelen en de functie van maatschappelijke verantwoording. De vraag is dus, of de governancecode hiertoe voldoende houvast biedt. Het onderhavige onderzoek zal uitmonden in concrete aanbevelingen om op dit punt verbeteringen aan te brengen.

- Wat zijn de doelen en functie van maatschappelijke verantwoording binnen het systeem van 'good governance' van woningcorporaties?
- Wat staat er nu in de governancecode op dit punt?
- Hoe wordt de praktijk van maatschappelijke verantwoording door woningcorporaties zelf gepercipieerd?
- Hoe zou de governancecode moeten worden aangepast om een goede praktijk van 'maatschappelijke of horizontale verantwoording', 'beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden' of 'horizontale dialoog' te bevorderen?

Methodiek

Het onderzoek was kortlopend en had niet als doel om systematisch primair onderzoeksmateriaal te verzamelen. Dat was gegeven de doelstelling ook niet noodzakelijk, want er was ten tijde van de opdrachtverlening reeds veel bekend over de praktijk van maatschappelijke verantwoording. Een belangrijke functie was dus, om de inzichten van bestaand empirisch materiaal over deze thematiek door te vertalen naar de governancecode.

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- Een uitgebreid literatuuronderzoek naar de doelen en functie van maatschappelijke verantwoording. Wij hebben ons hier voornamelijk beperkt tot de Nederlandstalige literatuur.
- Een analyse en samenvatting van bestaand onderzoek over de praktijk van maatschappelijke verantwoording onder woningcorporaties en sectorvergelijkende studies.
- Twee interviews met experts waren voorzien, om recente ontwikkelingen in de praktijk van de governancecode scherp te krijgen. Er is een gesprek gevoerd met Rudy de Jong, directeur-bestuurder van Limburg Wonen. Een tweede interview is op het laatste moment afgezegd en kon helaas niet meer worden verzet binnen de afgesproken termijn. Wij hebben dit gecompenseerd door de literatuurstudie verder uit te breiden.

2. Betekenis, doelen en functies van maatschappelijke verantwoording

Betekenis van maatschappelijke verantwoording

Organisaties die publieke taken uitvoeren hebben doorgaans te maken met een brede groep belanghebbenden. Dit kunnen directe afnemers van diensten zijn, maar ook lokale samenwerkingspartners, belangenorganisaties, media of andere partijen die invloed ondervinden van het door de instelling gevoerde beleid. Organisaties zullen, zo is de gedachte, beter presteren en op meer draagvlak kunnen rekenen als zij goed luisteren naar de omgeving, verstandig opereren in het krachtenveld dat de organisatie omgeeft, uitleggen welke keuzen gemaakt worden en waarom deze keuze gemaakt worden (Algemene Rekenkamer, 2008). Deze gedachte kan opgevat worden als één van de redenen om aandacht te besteden aan maatschappelijke verantwoording. Schillemans (2007) somt nog vijf argumenten op voor maatschappelijke (horizontale) verantwoording; als compensatie voor de formele beperking van ministeriële verantwoordelijkheid, als aanvulling op ministeriële verantwoordelijkheid, als stimulans tot leren door in dialoog te zijn met afnemers en betrokkenen, als impuls voor maatschappelijk vertrouwen en als mogelijkheid om de machtsbalans rond uitvoeringsorganisaties te kantelen.

Deze opsomming laat een breed scala aan redenen zien om aan maatschappelijke verantwoording te doen maar toont niet wat maatschappelijke verantwoording is. Uit de literatuur blijkt ook dat maatschappelijke verantwoording gezien wordt als een lastig begrip (Onafhankelijke commissie Governance Code BVE, 2008; Oude Vrielink e.a., 2009). Dikwijls wordt maatschappelijke verantwoording omschreven als een negatief concept (Algemene Rekenkamer, 2004). Maatschappelijke verantwoording wordt dan geschetst als tegenhanger of alternatief voor hiërarchische, verticale verantwoording.

In dit kader is het ook van belang dat maatschappelijke verantwoording náár belanghebbenden en beleidsbeïnvloeding dóór belanghebbenden in één adem worden genoemd. Het is niet voor niets dat zij in hetzelfde hoofdstuk van de governancecode worden besproken. Voor beiden geldt dat zij bedoeld zijn om legitimiteit aan het beleid en het handelen van de maatschappelijke organisatie (de woningcorporatie) te verschaffen. Maar waar verantwoording gericht is op legitimering achteraf, gaat beleidsbeïnvloeding over legitimering vooraf.

Beleidsbeïnvloeding gaat over reële beïnvloedings- of beslissingsmacht en raakt daarmee aan de democratische inputlegitimiteit van een organisatie (wat zou de organisatie moeten doen?). In een vereniging zijn de leden - en de ledenraad - het hoogste democratische orgaan, net als de volksvertegenwoordigers dat zijn in een democratische rechtsstaat of de aandeelhoudersvergadering in een beursgenoteerde onderneming. Verantwoording gaat in essentie over beoordelingsmacht en is gericht op de outputlegitimiteit van een maatschappelijke organisatie (heeft zij het goed gedaan?). Wanneer beïnvloeding vooraf en verantwoording achteraf aan hetzelfde forum zijn toebedeeld, ontstaat een gesloten *legitimeringcyclus*. Maar waar dat niet het geval, of wanneer bijvoorbeeld beïnvloeding aan de voorkant niet (goed genoeg) is geregeld, wordt de legitimeringcyclus van een organisatie of bedrijf op zijn minst ambigue of ontbreekt zij zelfs geheel (zie ook: Hooge en Helderman, 2007, hfdst. 2).

Volgens de Utrechtse school, die in Nederland toonaangevend is als het gaat om de discussie over verantwoording, bestaat een definitie van maatschappelijke verantwoording uit vier elementen:

1. Verantwoording duidt voor alles een communicatierelatie aan. Dit impliceert dat een handelende persoon/ instantie (actor) aan een beoordelende persoon of instantie (forum) inzicht geeft aan zijn handelen en dit indien nodig toelicht en rechtvaardigt (Schillemans, 2007).
2. Het tweede kenmerkende aan maatschappelijke verantwoording is volgens deze visie dat de adressant niet in eerste instantie de democratische principaal is. Daarmee bestaat er geen formele hiërarchische relatie tussen de actor en het forum.
3. Het forum niet op als vertegenwoordiger van de principaal en beschikt het daarmee niet of in geringe mate over formele sanctiemogelijkheden.
4. Maatschappelijke vertegenwoordiging vindt doorgaans op vrijwillige basis plaats.

Hoewel de conceptualisering van de verantwoording in termen van actor en forum de nodige kritiek heeft opgeleverd, en de afzonderlijke karakteristieken verschillend geïnterpreteerd kunnen worden (wat is bijvoorbeeld precies 'vrijwillig?'), zullen wij deze definitie hier op hoofdlijnen volgen, omdat zij een zinvol en vooral realistisch perspectief biedt op de governancecode en haar problemen. Wel moet daarbij erkend worden dat het hierboven geconstateerde spanningsveld tussen inputlegitimiteit en beïnvloeding versus outputlegitimiteit en verantwoording niet

wordt opgelost in deze definitie. Maar dat spanningsveld vraagt dan ook om meer ingrijpende institutionele en constitutionele hervormingen (bijvoorbeeld een democratisering van woningcorporaties) en kan niet via een code worden opgelost.

De essentie is dat het gaat om een *relatie* tussen een organisatie en (niet hiërarchisch bovengeslikte) externe partijen. Deze moet een *interactief* karakter hebben: het gaat niet in de eerste plaats om informatieverschaffing, maar om een gesprek over beslissingen en het doordenken van eventueel nog te nemen beslissingen. Dit vraagt van beide kanten een actieve betrokkenheid.

Doelen van maatschappelijke verantwoording

In de voorgaande paragraaf hebben we al enkele argumenten genoemd voor maatschappelijke verantwoording, het bijdragen aan kwaliteitsverbetering, meer doelmatigheid en vertrouwen in de organisatie. In deze argumentaties liggen logischerwijs doelen en functies van maatschappelijke verantwoording besloten. We kunnen aanvullend, in navolging van Bovens en 't Hart (2005), onderscheid maken naar drie intellectuele tradities en bijbehorende perspectieven om verantwoording te bespreken. Een democratisch perspectief, een cybernetisch perspectief en een constitutioneel perspectief waarbij het voorkomen van machtsmisbruik het speerpunt vormt. Hieronder lichten we de eerste twee perspectieven nader toe, omdat deze voor corporaties het meest relevant zijn. Als gezegd, het constitutionele perspectief gaat voorbij de reikwijdte van een governancecode.

Binnen het democratisch perspectief past het beeld dat maatschappelijke verantwoording door velen aangehangen werd om de ontstane verantwoordingsleemte bij ZBO's op te vullen. De gedachte was dat alternatieve vormen van verantwoording als nuttige aanvulling zouden kunnen dienen in aanvulling op traditionele verantwoordingsprocedures en ter compensatie van de formele beperking van deze vorm van verantwoording (zie RMO, 2002; Algemene Rekenkamer, 2004; Commissie-De Boer, 2005). Een andere reden is de toegenomen mondigheid van burgers. Om die reden zullen autoriteiten zich actief en rechtstreeks aan burgers moeten verantwoorden. Tot slot is er toename aan verzelfstandigde en hybride organisaties, die zich via alternatieve vormen van verantwoording beter op de wensen van afnemers van diensten en de samenleving kunnen richten (Schillemans e.a., 2008).

Het 'cybernetische' perspectief is, in normale taal, de ambitie om te leren. In het contact met afnemers, belanghebbenden en samenwerkingspartners kunnen organisaties de opvattingen en ervaringen vernemen en zodoende worden zij gedwongen om rekening te houden met de kwaliteitsbeleving, ervaringen en wensen vanuit hun bredere omgeving. Organisaties kunnen hun voordeel doen met klachten die gemeld worden maar ook met de wensen en ideeën die geuit worden door afnemers en samenwerkingspartners. Het mes snijdt, als aan deze voorwaarde voldaan wordt, aan twee kanten. Zo bezien kan maatschappelijke verantwoording eveneens beschouwd worden als aanjager van verandering en vernieuwing. De Vijlder en Westerhuis (2002) beschrijven uitgaande van deze doelstelling dat publieke verantwoording een cyclus omvat die loopt van de inventarisatie van ontwikkelingen en wensen in de eigen omgeving die van belang zijn voor het invullen van de maatschappelijke taak, via het vertalen van deze ontwikkelingen naar beleidsintenties, de uitvoering van activiteiten, het communiceren met de omgeving over de mate waarin de voornemens gerealiseerd zijn en het tot slotte identificeren van verbeteringen die voortvloeien uit de evaluatie met de omgeving. Zo kan er een duurzame relatie tot stand gebracht worden tussen de actor (organisatie die verantwoording aflegt) en het forum. Bovendien zal binnen deze relatie waar de dialoog centraal staat en controle en sanctionering ontbreken minder aanleiding zijn voor defensief gedrag van de actor (bijv. Behn, 2001). Ook kunnen organisaties door te luisteren naar hun omgeving en adequaat te handelen in relatie tot hun samenwerkingspartners vertrouwen verdienen.

In essentie komt het vervullen van deze tweeledige doelstelling van maatschappelijke verantwoording neer op interactie met een breed scala van belanghebbenden¹ over een breed scala aan onderwerpen², om zo de leemte van verantwoording als gevolg van veranderde governancestructuren op te vangen en bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening.

¹ Zie voor een indeling van mogelijke stakeholders: Onafhankelijke commissie Governance (2008). Goed bestuur in het MBO; De Vijlder en Westerhuis (2002); Hooge, Van der Sluis & De Vijlder (2004)

² Ter illustratie noemen we enkele onderwerpen die aan de orde gesteld kunnen worden: algemene zaken, financiën, prestaties, bedrijfsvoering, strategie ontwikkeling, vervulling van de maatschappelijke taak en beleidsontwikkeling.

3. Maatschappelijke verantwoording in de governancecode

In hoeverre komen de eerder genoemde kenmerken en doelen in de governancecode voor woningcorporaties aan de orde?

De principes en hun uitwerking in de code

In deel V. van de governancecode ligt het accent op de onderliggende visie die als uitgangspunt dient van het gevoerde beleid ten aanzien van de maatschappelijke positie van de woningcorporatie. In de code wordt gesteld dat de visie uitgewerkt dient te worden in een missie en een doelstelling. Zodoende wordt de visie geoperationaliseerd en concreet gemaakt. Ook ten aanzien van de communicatie en relatie met belanghebbenden is de code tamelijk expliciet. In de code staat dat het bestuur belanghebbenden betreft bij beleidsvorming en met hen dialoog voert over de uitvoering van het beleid. Daar wordt in de code bovendien aan toegevoegd dat het bestuur inzicht geeft in de realisatie van beleidsdoelstellingen en hierover communiceert met relevante belanghebbenden. Als uitwerking van dit eerste principe wordt gemeld dat het bestuur de belanghebbenden moet benoemen (identificeren) en zorg draagt voor een website, waardoor informatie toegankelijk is.

Als tweede principe geldt dat de woningcorporatie dient te voorzien in een vorm van overleg met door haar benoemde belanghebbenden. In het jaarverslag dient de woningcorporatie te verantwoorden waarom zij voor deze vorm van overleg heeft gekozen. Ook dienen de belanghebbenden minstens éénmaal per jaar in het overleg te worden betrokken. De uitwerking van dit principe omvat opmerkingen over; het vastleggen van de vorm van het periodieke overleg, de onderwerpen waarover belanghebbenden mogen adviseren (vastgestelde jaarrekeningen, het jaarverslag, de strategie en beleid van de woningcorporatie in het licht van haar volkshuisvestelijke en maatschappelijke doelstellingen) de aanwezigheid van het voltallige bestuur bij het overleg met belanghebbenden en het op de website plaatsen van het verslag van het overleg met belanghebbenden.

Het derde principe dat in de code behandeld wordt heeft betrekking op de jaarlijkse visitatie, waarbij een oordeel gegeven wordt over het volkshuisvestelijke en maatschappelijke presteren. In de uitwerking van dit principe staat dat in de visitatie aandacht is voor de mate waarin belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld

om invloed uit te oefenen op het beleid en de kwaliteit van governance. Ook moet het visitatierapport op de website geplaatst worden en het rapport dient besproken te worden met belanghebbenden.

Positionering van de code

Als we de governancecode woningcorporaties vergelijken met de eerder besproken literatuur, dan vallen enkele kenmerken van de code op. Er wordt nauwelijks expliciet of impliciet gesproken over de achterliggende doelen om vorm te geven aan maatschappelijke verantwoording. De toegevoegde waarde van maatschappelijke verantwoording op traditionele vormen van verantwoording wordt niet geëxpliciteerd.

Dat geldt eveneens voor de mogelijkheden tot leren en kwaliteitsverbetering. Wel zijn er onder de kopjes 'principe' en 'uitwerking' tamelijk concrete uitwerkingen te lezen over de wijze waarop maatschappelijke verantwoording vorm zou moeten krijgen. Daarmee krijgt het deel over maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding in de governancecode een tamelijk instrumenteel en opgelegd karakter. Dat is op zijn minst opmerkelijk, wanneer we denken aan de voorgaande definitie van maatschappelijke verantwoording, waaruit bleek dat maatschappelijke verantwoording doorgaans plaatsvindt op vrijwillige basis en vorm krijgt in een relatie, die niet hiërarchisch is.

Een instrumentele invulling is op zichzelf niet uitzonderlijk; sterker nog, governance wordt veelal op deze wijze ingevuld (Bakker e.a., 2007). Het risico daarvan is echter dat de dialoog, die een organisatie aangaat met directe afnemers, belanghebbenden en anderen zoals samenwerkingspartners, uitsluitend een technisch karakter krijgt en verwordt tot iets dat het juist niet zou moeten zijn: een van te voren vastgelegde en voorgeschreven procedure. Anders gezegd, de code regelt en codificeert vooral procedurele rationaliteit maar gaat niet in op de daarachter schuilende waarderationaliteit. In de beschrijving van principes en uitwerkingen valt ook op, dat er nadrukkelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de belanghebbenden die benoemd worden en met wie actief overleg gevoerd wordt, en alle anderen. Hier valt ook op dat het onderscheid tussen beleidsbeïnvloeding en verantwoording niet wordt benoemd en geproblematiseerd. Dat kan een belangrijke oorzaak zijn van de door de Monitoringcommissie Governancecode geconstateerde onduidelijkheid onder woningcorporaties over doelen en functie van verantwoording en de code.

In de tekst ligt tot slot veel nadruk op het toegankelijk maken van informatie via de website. Het is echter betwist of het toegankelijk maken van informatie gezien kan worden als maatschappelijke verantwoording, aangezien dit niet noodzakelijkerwijs een interactieve relatie impliceert. Informeren is uiteraard een belangrijke instrumentele preconditionie voor adequate beïnvloeding en verantwoording, maar niet het einddoel.

Vergelijking met de MBO-code	
<i>In vergelijking met het rapport van de onafhankelijke commissie governance code BVE is het opvallend dat in de code voor de woningcorporaties minder nadruk lijkt te liggen op het samen optrekken, maatschappelijke doelen formuleren en identificeren. Zo bezien lijkt de relatie tussen belanghebbenden en de woningcorporaties toch sterk geregisseerd te worden door de corporaties zelf en lijkt er weinig ruimte te zijn voor advies en andere vormen van dialoog op initiatief door belanghebbenden.</i>	
<u>Governancecode Woningcorporaties</u>	<u>Governancecode MBO-instellingen</u>
<p><i>De Raad van Commissarissen</i> hanteert de volgende doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het op evenwichtige wijze afwegen van de in aanmerking komende belangen. - Beoordelen van het totale beleid - Toezicht op het bestuur ten aanzien van; risicobeheersing en controlesystemen, financiële informatieverstrekking, naleving opmerkingen externe accountants, financiële informatieverstrekking aan de externe toezichthouder. - Voorkomen van belangenverstrengeling. 	<p><i>De Raad van Toezicht</i> hanteert de volgende doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de prestaties. - Goede verantwoording. - Verbetering van de maatregelen om tekortkomingen op te heffen. - Intern toezicht uitoefenen op het College van Bestuur als het gaat om doelen, prestaties en beleid.
<p><i>Beleidsdoelstellingen</i> die voortkomen uit de missie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voert actief overleg met de vastgestelde belanghebbenden - Versterken van de betrokkenheid van belanghebbenden door deze groep inspraak in het beleid van de 	<p><i>Beleidsdoelstellingen</i> die voortkomen uit de missie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waarborgen van goed bestuur - Beoordelen van dienstbaarheid naar primaire actoren toe. - Communiceren van actuele informatie en verantwoording afleggen naar de

woningcorporatie te geven en actief met hen in overleg te treden. - Oordeel vormen over volkshuisvestelijk en maatschappelijk presteren van de corporatie. - Doeltreffend informeren van belanghebbenden.	primaire actoren. - Strikte scheiding van bestuur en toezicht. - Werken vanuit de primaire actoren.
---	---

Hierbij moet worden opgemerkt, dat er grote verschillen zijn tussen maatschappelijke organisaties in verschillende sectoren. Op basis van de tabel benoemen we enkele verschillen. Opvallend is de verwijzing in de tabel, naar primaire actoren in de MBO code, waar de code woningcorporaties spreekt over belanghebbenden. Het al dan niet nader specificeren van de belanghebbenden roept enkele vragen op. Zegt de formulering in de codes iets over de mate van externe gerichtheid van de corporaties en onderwijsinstellingen, of over de samenstelling en aard van de groep belanghebbenden of over beide?

Om met de vraag naar de samenstelling van de groep belanghebbenden te beginnen; In het MBO worden leerlingen en hun ouders, doorgaans gezien als de primaire actoren. Voor de woningcorporaties geldt dat huurders (wellicht de primaire actoren) en lokale overheden belanghebbenden zijn. Daarnaast worden andere maatschappelijke organisaties uit aanpalende beleidsvelden eveneens tot de belanghebbenden gerekend. Daar komt bij dat woningcorporaties over veel vermogen beschikken dat zij maatschappelijk moeten aanwenden voor doelen op het terrein van sociale huisvesting en op andere maatschappelijke deelterreinen. Voor onderwijsinstellingen in het MBO geldt dit laatste in veel mindere mate en zijn de financiële relaties doorgaans eenduidiger. Al met al lijkt de groep potentiële belanghebbenden bij woningcorporaties daarmee tamelijk divers te zijn. Ook zien we in de tabel dat de code MBO, in vergelijking met de code woningcorporaties waar een sterkere nadruk op het actief overleg voeren met belanghebbenden ligt, minder externe gerichtheid laat zien. Tot slot constateren we een verschil in de aandacht die de beide codes besteden aan prestaties en het beoordelen van de kwaliteit van dienstverlening. In de code woningcorporaties wordt gesproken over oordeelsvorming over volkshuisvestelijk en maatschappelijk presteren waar in de MBO code verwezen wordt naar de beoordeling van de kwaliteit van de prestaties en dienstbaarheid naar de primaire actoren. Dit duidt erop dat het in de woningcorporaties complex is om aan te geven wat kwaliteit van dienstverlening is.

Voortbordurend op deze verschillen is het relevant nog iets meer te zeggen over de implicaties van een sterke externe gerichtheid. Brandsen en Helderma (2004) beschrijven in deze context het bestaan van een spanningsveld tussen beïnvloeding en verantwoording en de vraag wie hierbij betrokken moeten worden en op welke wijze. Voor woningcorporaties stellen zij vast dat het spanningsveld groot is.

4. De praktijk van maatschappelijke verantwoording

De stand van het onderzoek

Eerder werd in algemene zin door de Monitoringcommissie Governancecode vastgesteld, dat de naleving van de code te wensen overlaat. Ander onderzoek bevestigt dit op hoofdlijnen. Daar moet bij gezegd worden, dat ook het onderzoek zelf het nodige te wensen overlaat. Het onderzoek naar maatschappelijke verantwoording heeft voor een belangrijk deel betrekking op verzelfstandigde overheidsorganisaties, die zowel bestuurlijk als financieel veel minder relevant zijn dan de maatschappelijke organisaties, waartoe ook de corporaties behoren. Zie de opmerking hierboven over de bijzondere positie van woningcorporaties.

Methodologisch gezien wordt er veel vertrouwd op uitspraken van bestuurders en medewerkers zelf, zonder dat de feitelijke praktijk van maatschappelijke verantwoording diepgaand wordt onderzocht. Hier ligt duidelijk een onderzoeksopgave voor de toekomst. Tot slot moet worden opgemerkt, dat de meeste publicaties op dit vlak gericht zijn op definiëring van het concept en op de ontwikkeling van een normatieve agenda.

Belangrijkste conclusies

Samenvattend komen hieruit de volgende conclusies naar voren:

- De overgrote meerderheid van de woningcorporaties bezigt de één of andere vorm van maatschappelijke verantwoording. Recente studies tonen percentages van rond de 80%.
- Er zijn verschillende organen waaraan dienstverlenende organisaties verantwoording afleggen. Het gaat bij corporaties intern dan vooral om Raden van Toezicht en huurdersorganisaties. De bevoegdheden van deze organen zijn deels wettelijk verankerd.
- Het proces van maatschappelijke verantwoording kent een grote variëteit aan uitingsvormen (zie tabel 1). Deze instrumenten hebben elk een eigen doel en status. In een aantal gevallen is het lastig om een duidelijk onderscheid te maken tussen intern kwaliteitsbeleid en maatschappelijke verantwoording,

wanneer de resultaten van kwaliteitsmetingen geheel of gedeeltelijk openbaar worden gemaakt.

Tabel 1: Verschijningsvormen van maatschappelijke verantwoording

Wat (en hoe)	Status	Aan wie	Waarover
Raad van toezicht	Wettelijk verplicht	Onafhankelijke derde(n)	Integrale beleid organisatie Kwaliteitsbeleid Financieel management
Stakeholderforum	Vorm en betekenis wisselt sterk tussen corporaties	Individuele klant, Samenwerkingspartners Vertegenwoordigers van klanten	Integrale beleid organisatie Kwaliteitsbeleid
Huurdersoverleg	Wettelijk verplicht, maar invulling verschilt per corporatie	Vertegenwoordigers van klanten	Integrale beleid Kwaliteit(sbeleid) dienstverlening
Visitaties	Verplicht volgens Aedescode, maar verschillende varianten mogelijk	Professionals / deskundigen; collega's; Onafhankelijke derde(n)	Integrale beleid
Intervisie tussen corporaties onderling	Bestaat, maar is nog niet gangbaar	Collega's	Integrale beleid organisatie Bedrijfsvoering Kwaliteit(sbeleid)
Accountantscontrole	Wettelijk verplicht	Onafhankelijke derde(n)	Financieel management / begrotingsbeleid
Website	Vrijwel altijd, maar de opzet	Algeheel publiek	Integrale beleid organisatie

	en kwaliteit van websites wisselt sterk		
Kwaliteitssystemen als ISO, INK	Vrijwillig, maar wel steeds gebruikelijker	Onafhankelijke derde(n)	Integrale beleid Bedrijfsvoering Kwaliteitsbeleid
Benchmarks als Aedex	Vrijwillig; resultaten op geaggregeerd niveau openbaar	Onafhankelijke derde(n);	Kwaliteit(sbeleid) Bedrijfsvoering
Keurmerken als KWH-Huurlabel, KWH-Kooplabel, Politiekeurmerk Veilig Wonen	Vrijwillig, maar wel steeds gebruikelijker	Klanten Onafhankelijke derde(n)	Kwaliteitsbeleid Dienstverlening
Aedescode	Verplicht voor leden Aedes	Algeheel publiek	Integraal beleid Kwaliteitsbeleid
Governancecode woningcorporaties	Verplicht voor leden Aedes	Algeheel publiek	Bedrijfsvoering
Prestatiecontracten	Wettelijk verplicht, maar bestaat desondanks niet overal	Gemeenten	Voldoen aan wettelijke of andere bindende normen; Bijzondere projecten
Informele samenwerking		Samenwerkingspartners	Bedrijfsvoering; Bijzondere projecten

- Er zijn geen harde cijfers beschikbaar over de frequentie van het gebruik van instrumenten, uitgesplitst naar de corporatie. Uit een sectoroverschrijdend onderzoek van enkele jaren terug (Oude Vrielink e.a., 2008) kwam naar voren, dat websites en prestatie-indicatoren als belangrijkste middelen worden gezien. Dat is opmerkelijk, omdat het hier (althans bij de gebruikelijke

realisatie van deze instrumenten) om éénrichtingsverkeer gaat en niet om een dialoog.

- Waar maatschappelijke verantwoording plaatsvindt, beperkt deze zich tot een klein aantal belanghouders. Dit zijn voornamelijk de huurders (al dan niet in georganiseerde vorm) en de overheid (vooral de gemeente). Daarentegen is door de taakverbreding van corporaties in de afgelopen decennia het aantal belanghouders juist sterk toegenomen, waardoor sprake is van een groeiende mismatch tussen praktijk en behoefte.
- Een opvallende bevinding is dat het belang van belanghebbenden, zoals aangegeven vanuit bestuurders van woningcorporaties, niet samenvalt met de rangschikking van belanghebbenden naar de frequentie van hun contacten met de instelling. Het blijkt dat huurders als belangrijkste stakeholders worden gezien, maar dat de bestuurders uiteindelijk meer contact onderhouden met de gemeente en andere grote instellingen.
- Het spanningsveld tussen verantwoording achteraf (legitimatie achteraf) en beleidsbeïnvloeding door stakeholders (legitimatie vooraf) wordt als gevolg van bovengenoemde praktijk als een groeiend probleem gezien. Terwijl aan steeds meer partijen verantwoording moet worden afgelegd, hebben belanghouders nauwelijks invloed op de strategische besluitvorming. Als gezegd, dit vraagt om meer ingrijpende constitutionele en institutionele hervormingen van de corporatiesector die voorbij de code gaan. Maar daarmee is tegelijkertijd de potentiële effectiviteit van de code beperkt.

5. De Governancecode: aanbevelingen

De bovenstaande analyse van de governancecode voor woningcorporaties brengt ons tot een aantal aanbevelingen. Die aanbevelingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van een institutionele probleemanalyse, die wij als eerste kort zullen bespreken. Vervolgens zullen wij een algemene strategie formuleren, waaruit de concrete aanbevelingen zijn afgeleid.

Institutionele belemmeringen

Er zijn enkele elementen in de institutionele context van de governancecode, die ook rond dit specifieke thema belemmerend werken:

- Het belangrijkste punt is en blijft dat de code op zichzelf nauwelijks ‘tanden’ heeft. Voor degenen die reeds actief invulling geven aan maatschappelijke verantwoording is de code hooguit een bevestiging van gedane arbeid; voor degenen, die er weinig mee doen, heeft zij geen tot weinig dwingende invloed. Met andere woorden, de code heeft vooral een codificerende werking, haar modificerende potentie is beperkt.
- Daarnaast zijn er twee codes in de sector: de Aedescode en governancecode, elk met een eigen commissie. Op papier is het onderscheid helder, maar het is een constructie die op dit moment op het niveau van de uitvoering geen eenduidig signaal zendt. Het is zelfs de vraag of het bestaan van twee codes en de onderlinge relatie voor betrokken actoren in de sector duidelijk is.
- Een grondige herziening van de bestuurlijke vormgeving van woningcorporaties staat niet op de agenda en lijkt nauwelijks te realiseren. Onze indruk is veeleer dat de Minister van WWI (van welke nieuwe coalitie dan ook) zijn of haar greep op de woningcorporaties wil vergroten. Ook de nieuwe Woonautoriteit past in dit streven.

Een duidelijke strategie

De code lijkt zodoende tussen wal en schip te vallen. Enerzijds worden de achterliggende doelen beperkt omschreven en wordt vooral ingezet op concrete invullingen; anderzijds dekken deze concrete punten niet het gehele instrumentarium, dat ingezet zou kunnen worden, noch de wijze waarop dit ingezet kunnen worden. Wil men via de code meer invloed uitoefenen op de praktijk van

maatschappelijke verantwoording, dan zal een duidelijke strategie gekozen moeten worden.

Een eerste optie is te kiezen voor een versterking van de handhavende en afdwingbaar modificerende functie van de code. Dat betekent dat de organisatie van interactie met belanghebbenden verder moet worden geconcretiseerd en de vrijblijvendheid (bijv. in de vorm van ritualisering) moet worden verminderd met meer dwingende instrumenten. Een tweede optie is in te zetten op het uitdragen en de naleving van de waardeprincipes achter de code. Dat betekent dat doelstellingen moeten worden verhelderd, maar dat de inspirerende werking belangrijker is dan een nauwgezette omschrijving van wat verantwoording en beïnvloeding zouden moeten zijn. In deze strategie zou meer ingezet kunnen worden op de meerwaarde van maatschappelijke verantwoording ter vergroting van het lerend vermogen en de responsiviteit van de maatschappelijke organisatie.

Het onderscheid tussen beide opties is tamelijk fundamenteel en kan worden toegelicht aan de hand van het werk van de Amerikaanse socioloog en jurist Charles Sabel. In zijn bijdrage aan de WRR Verkenning “*De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*”, verdedigt hij de stelling dat maatschappelijke verantwoording vooral een meerwaarde kan en moet creëren in het faciliteren en stimuleren van een publiek en maatschappelijk leerproces. Sabel stelt: “[...] the problem for reform is at least as much determining ways how actors can discover together what they need to do, and how to do it, as determining which actors ought to be the principals in public decision-making. At the limit, if there are no actors capable of setting goals with the precision needed to guide effective public action, governance reform must attend simultaneously to institutionalizing public or social learning and allocating decision-making rights – rather than assuming, as often is the case now, that learning is automatic when the ‘right’ constellation of principals is in control.” (Sabel, 2004: 175).³ In zijn bijdrage aan de WRR bundel legt hij een verband tussen monitoring en leren en breekt hij een lans voor een meer pragmatische oriëntatie op monitoring om zo het lerend vermogen van betrokken partijen te vergroten. Langs een omweg, zo betoogt hij, kan de dialoog tussen betrokken actoren leiden tot het opnieuw toedelen en verhelderen van

³ Sabel, C.F. (2004) ‘Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability’. In E.R. Engelen en M.Sie Dhian (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR verkenningen 4. Amsterdam: Amsterdam University Press: 173-196.

verantwoordelijkheden met daarbij passende rechten en plichten. Maar dit is veeleer het resultaat van de dialoog dan het vertrekpunt.

Wij stellen vast dat de relatie tussen woningcorporaties en externe belanghebbenden, inclusief de overheid, niet eenvoudig in eenduidige principaal-agent constellaties te duiden is en raden daarom aan om voor de tweede optie te kiezen. Voor onze positiebepaling en voorkeur voor de tweede optie zijn de volgende overwegingen van belang. Allereerst wijzen wij nogmaals op het constitutionele dilemma dat in de woningcorporatie besloten ligt. De legimeringcyclus tussen beïnvloeding vooraf en verantwoording achteraf is onvolledig. Door de stichting als rechtspersoon te kiezen is er geen formele positie van belanghebbenden ten opzichte van de woningcorporatie, dat maakt iedere activiteit van beïnvloeding en verantwoording in zekere mate vrijblijvend (al wordt dit in de toelichting op de governancecode tegengesproken) en in ieder geval willekeurig. Daarmee is het ook moeilijk toetsbaar. Deze opmerking sluit aan op de motivering van de Monitoringscommissie Governancecode om af te zien van de invoering van een College van Belanghebbenden dat bevoegdheden heeft die ingrijpende gevolgen voor de organisatie van woningcorporatie kunnen hebben, zoals goedkeuring van bepaalde besluiten, een heenzendrecht voor het bestuur of de raad van commissarissen, of het enquêterecht bij de Ondernemingskamer.

Als gezegd, de governancecode is niet de plaats om dergelijke fundamentele constitutionele aspecten ten aanzien van woningcorporaties te regelen. Wel is het uiteraard mogelijk om via de koppeling met de Aedescode een meer verplichtend element in te bouwen (feitelijk functioneert de Commissie AedesCode dan als een verenigingsspecifieke Ondernemingskamer). Het is aan Aedes om deze voorwaarden aan het lidmaatschap van haar vereniging te koppelen en de handhaving en toetsing daarvan is een interne kwestie voor Aedes.

Wij raden aldus met klem aan om voor de tweede optie te kiezen. Deze strategie betekent dat de code een gedragsverandering nastreeft door middel van een krachtige visie die in het veld –maar niet via de code zelf- wordt vertaald naar concrete praktijken. Aan onze keuze liggen de volgende afwegingen ten grondslag:

- Studies over de praktijk tonen duidelijk aan, dat maatschappelijke verantwoording als dialoog nauwelijks controleerbaar is. Dwingende maatregelen kunnen via rituele handelingen simpel omzeild worden. Diepgaand onderzoek op dit punt bestaat nauwelijks en is kostbaar.

- Maatschappelijke verantwoording is in principe in het belang van de betrokken bestuurders en medewerkers bij corporaties, omdat de doelen daarvan (zeker vanuit het cybernetische perspectief) aansluiten op organisatiedoelen. Er is dus een groot, onbenut potentieel aan naleving.
- De praktijk van maatschappelijke verantwoording is divers en laat veel ruimte voor experimenten. Het is onwenselijk deze nu reeds in te perken –zeker omdat we weten dat de huidige praktijk verre van perfect is.
- Het sluit aan op het eerdere, in algemene zin geformuleerde aanbevelingen van de Monitoringcommissie Governancecode.
- Uit de eerdere consultatieronde van de Monitoringcommissie Governancecode (2010) kwam naar voren, dat vanuit het veld wordt gevraagd om een code die korter, maar krachtiger is.

Dat vereist een andere invulling van de functie en praktijk van de code. Wat dat betreft zouden de voor de code(s) verantwoordelijken hun relatie tot het veld zelf meer in termen van maatschappelijke verantwoording moeten zien: hoe kunnen zij een zinvolle interactie met hun eigen belanghebbenden aangaan?

Aanbevelingen

Op grond hiervan komen wij tot de volgende concrete aanbevelingen:

A. Verheldering van de doelstellingen van de governancecode: aantonen van congruentie tussen organisatie- en sectordoelen of op welke wijze de woningcorporatie haar maatschappelijke taken denkt te kunnen vervullen. Het doel hiervan is om de door de corporatie gemaakte keuzen te expliciteren en te verantwoorden.

B. Integratie van de twee codes lijkt op dit moment niet mogelijk. In dat geval moeten de twee codes daadwerkelijk een apart karakter hebben. Wanneer Aedes meer en meer afdwingbaar wil regelen dan dat de governancecode kan doen, dan is de Aedescode de plaats om dit te doen. Dit kan concreter door de volgende bepalingen op te nemen:

V.2.5. De corporatie betreft de in haar ogen relevante belanghebbenden bij het beleid en onderzoekt periodiek of zij nog wel met de meest relevante belanghebbenden in gesprek is.

V.2.6. de corporatie maakt in haar verantwoording zichtbaar met wie en hoe de belanghebbendendialoog is gevoerd en tot welke aanpassingen in het beleid de dialoog aanleiding heeft gegeven.

C. De vraag is vervolgens hoe begrippen als 'relevant' kunnen worden verankerd, zodat zij niet te vrijblijvend is. Dat vereist een betere en zichtbaardere aansluiting van de code met praktische initiatieven, die proberen de vertaalslag tussen principes en praktijk te maken (visitatie, debat, monitoring etc). Dit kan bijvoorbeeld door duidelijker handvaten te geven voor vergelijking met meer of minder succesvolle praktijken en de ontwikkeling van eigen ideeën. Dat kan onder andere door bestaande vergelijkende informatie toegankelijker te maken en hierbinnen als Commissie duidelijke, tijdelijke prioriteiten te stellen (zie hieronder).

D. Over het potentiële spanningsveld tussen beleidsbeïnvloeding en maatschappelijke verantwoording kan worden gediscussieerd, maar feit is dat deze moet worden erkend als een (constitutioneel) gegeven, waar via de code geen oplossing voor kan worden geboden. In de toelichting op de code zou hier nader op in kunnen worden gegaan. De governancecode heeft vooral waarde binnen het cybernetische perspectief en minder binnen het democratische en constitutionele perspectief. Wij raden daarom aan het instrumentele karakter van de code, dat betrekking heeft op het repareren van de legitimeringscyclus, te minimaliseren en een sterker accent te leggen op instrumenten die bijdragen aan verantwoording en dialoog als lerende faciliteit (het cybernetische perspectief). De suggestie moet worden vermeden, dat verantwoording bereikt is wanneer de informatie is verschaft via websites of jaarverslagen en leg een groter belang bij fora waar daadwerkelijke interactie kan plaats vinden. De bovengenoemde bepalingen en activiteiten dragen daaraan bij.

E. De cybernetische functie van de code kan op verschillende niveaus worden vormgeven: leren op zowel organisatie- als sectorniveau. De code kan een instrument zijn ter versterking van de dialoog tussen niveaus. De Commissie zou hier een meer agenderende rol in kunnen vervullen. De Commissie kan zelf actief thema's agenderen gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld twee jaar) en daarbij een koppeling maken met bestaande praktijken en lessen, zoals die uit vergelijkende studies en monitors naar voren komen. Hierdoor kan in complexe afwegingen tijdelijk extra aandacht worden gegeven. Deze wisselende nadruk op verantwoordingsthema's en daarbij passende beoordelingscriteria zal in de praktijk

effectiever zijn dan een brede inventarisatie, die uiteindelijk weinig tot geen consequenties heeft. Er is vanuit dit perspectief behoefte aan een meer pro-actieve Monitoringcommissie, dat wil zeggen, een Monitoringscommissie die tegelijkertijd een Agenderingscommissie is.

Geraadpleegde literatuur

- Abbink, M. (2005). Publieke verantwoording en raden van toezicht. *Bestuurskunde*, 2005, p. 17-24.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording; uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker de, E., Brandsen, T & Oude Vrielink, M. (2007). Grenzen aan governance: Een analyse van toezicht op controle. *Bestuurskunde*, 2005, p.63-74.
- Brandsen, T. en J.-K. Helderman (2004) "Volkshuisvesting" in H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 65-131.
- Brandsen, T., Meijer, A. & Montfort, C. (2005). De dubbele helix van publieke rekenschap. *Bestuurskunde* 2005, p.3-8.
- Behn, R.D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Bovens, M.A.P. & Van 't Hart, P. (2005). 'Publieke verantwoording: zegen en vloek' In: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.) *Publieke verantwoording; Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom (pp245-264).
- Commissie-De Boer (2005) *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*. Den Haag: Aedes en ministerie van VROM.
- Dorbeck Jung, B., Erp J. & Oude Vrielink, M. (2009). Openbaarmaking in het bestuur; Afwegingen bij het publiceren van toezichtinformatie door twee nieuwe toezichthouders. *Bestuurskunde*, 2009, p.95-104.
- Governancecode Woningcorporaties. (2006). Almere: Aedes.
- Goed bestuur in het mbo; *Rapport van de Onafhankelijke Commissie BVE*, (2008, januari). Amsterdam: Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE.

- Hooge, E. & Helderman, J.K. (2007). *Toezicht op scherp: Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Zoetermeer: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties.
- Hooge, E. & Helderman, J.K. (2009). Klant en overheid koning; over toezicht op meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde*, 2009, p.95-104.
- Meijer, A. (2005). Vreemde ogen dwingen: Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 2005, p.
- Montfort, C.J. (2004). Wetgeving en codificatie van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties. *Bestuurskunde*, 2005, p.4-12.
- Montfort, C., T. Brandsen en D. van Est, "Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven? Een vergelijking tussen ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de publieke sector", *Bestuurskunde*, 1, 14 (2005), pp. 9-15.
- Noordhoek, P. (2005). Benchmarking en publieke verantwoording. *Bestuurskunde*, 2005, p. 33-40.
- Onafhankelijke commissie Governance (2008). *Goed bestuur in het MBO*
- Oude Vrielink, M., Schillemans, T., Brandsen, T. & Van Hout, E. (2009). Verantwoording in de praktijk: Een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. *Bestuurskunde*, 2009, p.80-91.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders, Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu.
- Rouw, R. & Schillemans T. (2005). Horizontalisering als compliment op een Andere Overheid. *Bestuurskunde*, 2005, p.13-22.
- Sabel, C.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability'. In E.R. Engelen en M.Sie Dhian (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR verkenningen 4. Amsterdam: Amsterdam University Press, p.173-196.
- Schillemans, T. (2009). Tantaluskwelling; Pleidooi voor 'gespannen afhankelijkheid' bij verantwoording. *Bestuurskunde*, 2009, p.73-84.
- Schillemans, T., T. Brandsen, E. Van Hout, M. Oude Vrielink, *Horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen*, Tilburg, 2008.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht; horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma

- Vijlder, F.J. de & Westerhuis, A. (2002). Meervoudige publieke verantwoording. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Wal van der, Z. (2005). Morele verwarring in het openbaar bestuur: Het belang van expliciete aandacht voor waarden binnen overheidsorganisaties. *Bestuurskunde*, 2005, p.13-20.

Auteurs

Dr. Taco Brandsen is universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In het verleden was hij werkzaam bij de Universiteit Twente, B&A Groep en de Universiteit Tilburg. Hij heeft veel onderzoek verricht op het terrein van wonen en wijken. Zijn promotie-onderzoek naar de Nederlandse volkshuisvesting won in 2002 de G.A. van Poeljeprijs voor het beste bestuurskundige proefschrift van Nederland. Hij heeft een uitgebreide ervaring met opdrachtonderzoek en werkte onder andere mee aan 'Bewijzen van Goede Dienstverlening' (WRR) en 'Verbreiding van de Publieke Verantwoording' (Algemene Rekenkamer).

Dr. Jan-Kees Helderman is universitair docent vergelijkende bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarvoor was hij werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij verricht onderzoek naar de institutionele context van maatschappelijke ondernemingen, meer specifiek op het terrein van de volkshuisvesting en de gezondheidszorg. Hij werkte onder andere mee aan 'Bewijzen van Goede Dienstverlening' (WRR). Zijn promotieonderzoek naar de Nederlandse volkshuisvesting en gezondheidszorg won in 2009 de G.A. van Poeljeprijs voor het beste bestuurskundige proefschrift van Nederland.

Dr. Marlies Honingh is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In 2008 promoveerde zij aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift naar bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. Haar expertise ligt op het gebied van onderwijsbeleid en meer in het bijzonder op het snijvlak van publiekprivate vermenging in het onderwijs. Samen met Jan-Kees Helderman deed zij opdrachtonderzoek voor het Ministerie van Justitie naar de werking van systeemtoezicht in een zestal sectoren.